107936

Legislative
Assembly
of Ontario

Assemblée
législative
de l'Ontario

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

AGRICORP

(Section 3.01, 2000 Special Report of the Provincial Auditor)

2nd Session, 37th Parliament
50 Elizabeth II

National Library of Canada Cataloguing in Publication Data

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Public Accounts
AGRICORP (Section 3.01, 2000 Special report of the Provincial Auditor)

Text in English and French with French text on inverted pages.
Title on added t.p.: AGRICORP (Section 3.01, Rapport spécial du vérificateur provincial pour 2000)
ISBN 0-7794-1384-9

1. AGRICORP (Ontario)—Management—Evaluation. 2. Insurance, Agricultural—Ontario. 3. Crop insurance—Ontario. I. Title. II. Title: AGRICORP (Section 3.01, Rapport spécial du vérificateur provincial pour 2000)

KEO353.A3O56 2001 368.1'21'09713 C2001-964004-8E

101-06289/

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

The Honourable Gary Carr, M.P.P.,
Speaker of the Legislative Assembly.

Sir,

Your Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its Report and commends it to the House.

John Gerretsen, M.P.P.,
Chair.

Queen's Park
June 2001

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

MEMBERSHIP LIST

JOHN GERRETSEN
Chair

JOHN CLEARY
Vice-Chair

RAMINDER GILL

SHELLEY MARTEL

JULIA MUNRO

JOHN HASTINGS

BART MAVES

RICHARD PATTEN

Tonia Grannum
Clerk of the Committee

Ray McLellan
Research Officer

CONTENTS

PREAMBLE 1

1. INTRODUCTION 1
   1.1 Audit Report Findings 1
   Committee's Conclusions and Recommendations 2

2. COMPLIANCE WITH LEGISLATION AND CORPORATE PROCEDURES 3
   2.1 Investments 3
   Investment Strategy 3
   2.2 Fund Administration 5
   Interest Earnings/Administrative Expenses 6

3. DUE REGARD FOR ECONOMY AND EFFICIENCY 7
   3.1 Information Technology Management 7

4. MEASURING AND REPORTING ON EFFECTIVENESS 8
   4.1 Corporate Governance 8

5. MINISTRY RESPONSIBILITY 10
   5.1. Memorandum of Understanding 11
   5.2. Board of Directors 13

6. LIST OF COMMITTEE RECOMMENDATIONS 14

PREAMBLE

The Provincial Auditor reported on AgriCorp in Section 3.01 of the *2000 Special Report on Accountability and Value for Money*. The Standing Committee on Public Accounts held hearings on this audit report on December 7, 2000 with representation from the Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs. This report constitutes the Committee's findings and recommendations on AgriCorp.

The Standing Committee on Public Accounts extends its appreciation to the officials from the Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs for their attendance at these hearings. In addition, the Committee acknowledges the assistance provided by the Office of the Provincial Auditor, the Clerk of the Committee, and Legislative Research and Information Services during the hearings.

1. INTRODUCTION

AgriCorp is an agency of the Ontario Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs with administrative responsibility for crop insurance and other programs related to the agriculture and food industries. The Provincial Auditor's scope and objectives were to assess whether adequate procedures were in place: to ensure compliance with legislation and corporate procedures; to ensure that resources were managed with due regard for economy and efficiency; and to measure and report on AgriCorp's effectiveness in fulfilling its legislated responsibilities.[1]

1.1 Audit Report Findings[2]

AgriCorp's primary business is to administer insurance plans for the agriculture and food industry. As of March 31, 2000, AgriCorp held assets totalling $604 million in its General Fund, Crop Insurance Fund and Market Revenue Program Fund. AgriCorp's General Fund paid administrative expenditures totalling over $16 million for the fiscal year ended March 31, 2000. During the same fiscal year, the other two funds paid $180 million to compensate Ontario farmers for losses from reduced crop yields and low market prices.

The Provincial Auditor concluded that AgriCorp did not have adequate procedures in place to ensure that its activities complied with legislation and corporate procedures. In addition, AgriCorp failed to manage certain of its resources with due regard for economy and efficiency and, on a number of occasions, failed to safeguard the resources entrusted to it. Also, AgriCorp did not have the necessary governance and accountability procedures in place to ensure that AgriCorp (the Corporation) was well managed or to provide the information required to measure and report on its effectiveness.

---

[1] Ontario, Office of the Provincial Auditor, *2000 Special Report on Accountability and Value for Money* (Toronto, Ont., Office of the Provincial Auditor, November 2000), pp. 23 and 24.

[2] See the *2000 Special Report on Accountability and Value for Money*, p. 4. Minor stylistic changes have been made in the text to ensure consistency with the Committee's report in the third person.

The Provincial Auditor's findings included the following observations and conclusions:

- Inappropriately utilising Ministry (Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs) funds, AgriCorp lost $325,000 in a speculative investment initiative to buy and sell bonds on a daily basis. AgriCorp also violated its fiduciary responsibility by attempting to transfer the loss to the Ontario Crop Insurance Fund. The Provincial Auditor's Office had to intervene to reverse this transfer.
- Contrary to legislation, on several occasions AgriCorp sought to remove money from the Ontario Crop Insurance Fund to pay for its administrative expenses. The Provincial Auditor's Office had to intervene to ensure the Fund remained intact.
- Without a proper business case and without tender, AgriCorp engaged an intermediary to place $14.5 million of reinsurance coverage with private insurance companies.
- AgriCorp received little or no value for the $3 million it spent on information technology development projects that were poorly planned, controlled and managed. In addition, information technology consultants were engaged without competition and provided with training at taxpayers' expense, and several consultants were retained for periods ranging from five to 13 years at rates of up to $640 per day.
- AgriCorp engaged an investment advisor for a minimum annual fee of $400,000 without competition. The advice received was of little value as the advisor repeatedly recommended investments to AgriCorp that were contrary to its legislation.

The Provincial Auditor made a number of recommendations to improve the management and governance of AgriCorp and received commitments from AgriCorp and the Ministry that they would take corrective action.

Committee's Conclusions and Recommendations

The Standing Committee on Public Accounts endorsed the Provincial Auditor's recommendations in the 2000 audit report on AgriCorp and recommended their implementation. The Committee has prepared recommendations on several matters addressed in the Provincial Auditor's report. These subject areas include:

- investments practices and strategy;
- fund administration;
- information technology;
- corporate governance; and
- Ministry responsibilities for AgriCorp.

The introductory comments provided in each section of this Committee report are based directly on the Provincial Auditor's report.

2. Compliance with Legislation and Corporate Procedures

2.1 Investments

Legislation restricts all of AgriCorp's investments to highly liquid, high-grade money-market instruments, such as federal and provincial bonds, deposit notes issued by domestic financial institutions and other securities approved by the Minister of Finance. AgriCorp used General Fund money in 1999 to buy and sell bonds in the hope of earning a quick return on fluctuating interest rates. However, the project was terminated after two weeks because of losses totalling $325,000. AgriCorp also inappropriately used funds held for the Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs in its daily trading strategy.

The Provincial Auditor concluded that AgriCorp acted without proper authorisation or adequate monitoring and reporting. For example, the Corporation's Board of Directors had not approved the speculative trading strategy, and although AgriCorp had a strategic and a tactical committee, monitoring was ineffective as neither of these committees met regarding the speculative daily trading activity.

The Provincial Auditor recommended that steps should be taken to ensure that proper controls are in place to safeguard investments. In response, the Corporation acknowledged that poor judgement was exercised in connection with the daily trading pilot project. In March 2000 AgriCorp's Board of Directors approved a General Fund investment strategy in compliance with the *AgriCorp Act, 1996*.

Committee Hearings

Investment Strategy

The Committee questioned the Ministry on several investment-related matters; namely, the appropriateness of the investment practices, the approval process for the revised investment strategy, and overall responsibility for monitoring AgriCorp's funds. The premature sale of assets, day trading and investment losses were of primary concern.[3]

The Deputy Minister (Deputy) explained that the Crop Insurance Fund is used to pay the indemnifications of the insurance policies and it has a Board-approved investment strategy in keeping with the legislation.[4] The strategy would have been approved by the Ministry, in terms of the types of instruments that were allowed in the portfolio.[5] However, the Deputy Minister confirmed that the active trading was not addressed in the strategy.[6]

---

[3] Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Public Accounts, *Hansard: Official Report of Debates*, 37 Parliament, First Session (7 December 2000): 312, 313 and 315.
[4] Ibid., p. 318.
[5] Ibid., p. 314.
[6] Ibid., p. 315.

The Committee addressed the Provincial Auditor's concerns about AgriCorp's investment practices relating to speculative daily trading and the unnecessary sale of long-term bonds. The Provincial Auditor identified that, under the Crop Insurance Fund's investment strategy, bonds were not held to maturity to avoid a loss.[7] The Ministry acknowledged, as documented in the Provincial Auditor's report, that AgriCorp had made inappropriate financial decisions, specifically the active trading of bonds:

> . . . we [Ministry] have a written legal opinion that there were no activities that would be found under the Criminal Code or under the AgriCorp Act to be illegal. I want to emphasise that the investments and the purchase of bonds, that investment instrument, were within the bounds of the program. The issue that was inappropriate was the active trading of those bonds.
>
> The Act and the Memorandum [of Understanding] between AgriCorp and the Ministry were silent on the issue of active trading. It was not included; it certainly will be and has become part of the policies and procedures of the current Board to suggest that this active trading is an inappropriate mechanism.
>
> So the instruments were used. I need to comment on the issue of highly speculative trading. The active trading was inappropriate, but the purchase of the instruments, the bonds, was not. They were not in the processes, as some may suggest that they were highly speculative investments. They weren't penny stocks on the Vancouver exchange. The instruments were appropriate; the active trading was not. The Provincial Auditor has pointed that out. We support that view, and it is not permitted.8

The Committee noted that AgriCorp had not attempted to resolve the problems identified in the 2000 audit report until the involvement of the Office of the Provincial Auditor.[9]

During the hearings, the Ministry indicated that steps had been taken to ensure stricter financial policies and controls.[10] AgriCorp's Board approved various new processes and procedures, as follows:

---

[7] Ibid.
[8] Ibid., p. 313.
[9] Ibid.

- the Chief Financial Officer has responsibility for investments;
- an additional procedure governing payments was introduced in the form of duplicate signatures for the authorisation of a transaction;
- the Board has retained an audit firm to provide quarterly reports on the implementation, and the Board receives a report on the strategy and the implementation at each meeting; and
- the Ministry representative receives information on the overall progress of the strategy.[11]

The trading loss of $325,000 was paid to Agricorp's account in January 2000.[12]

In conclusion, the Ministry indicated that the Provincial Auditor's report was useful in improving accountability and enhancing the relationship between the Ministry and AgriCorp. The Deputy indicated that the audit resulted in mechanisms that will help to avoid similar problems in the future.[13]

Committee Recommendation

The Committee acknowledged that AgriCorp, through its Board of Directors has taken essential steps to promote financial accountability through a new investment strategy. In addition, it is necessary to ensure that these investment mechanisms are properly implemented and that monitoring is institutionalised and reported over the long-term.

The Committee therefore recommends that:

1. **AgriCorp should prepare regular reports for the Board of Directors on its new accountability mechanisms, to safeguard the integrity of the investment strategy. Deviations from this strategy should be reported immediately to the Board of Directors and the Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs and corrective action should be taken.**

2.2 Fund Administration

AgriCorp administers the Ontario Crop Insurance Fund (the Fund), which is invested in income earning securities. The Fund is made up of crop insurance premium receipts from producers, the province and the federal government as well as accumulated interest on its investments.

- AgriCorp and the Ministry annually negotiate a budget for administrative expenses. Through its Memorandum of Understanding (MOU) with the

[10] Ibid., p. 310.
[11] Ibid., p. 315.
[12] Ibid., p. 317.
[13] Ibid.

Ministry, AgriCorp is responsible for maintaining the integrity of each fund that it administers.

- Due to budget pressures, AgriCorp has sought to utilise interest earnings from the Ontario Crop Insurance Fund to pay for its administration expenses.
- AgriCorp presented legal justification for the removal of the interest earned by the Ontario Crop Insurance Fund and for charging administration costs to the Fund. Outside counsel was engaged to review AgriCorp's interpretation of the legislation and the resulting legal opinion clarified the position that Ontario Crop Insurance Fund interest cannot be used for administrative purposes.
- Due to the transactions previously noted, as of March 31, 1999, the General Fund owed the Ontario Crop Insurance Fund a total of $2.1 million. Since the legislation allows for interfund loans, interest should be paid on these interfund transactions. Monies intended for crop insurance should not be used to finance the operations of AgriCorp.

The Provincial Auditor recommended that AgriCorp should ensure the integrity of all funds under its stewardship and ensure that no fund benefits at the expense of another fund. In response, AgriCorp indicated that recourse would be to the Ministry and Agriculture Canada for administrative funding in the future.

Committee Hearings

Interest Earnings/Administrative Expenses

The use of interest earnings to cover AgriCorp's administrative costs was initially identified by the Office of the Provincial Auditor in 1997. The Deputy explained that the Provincial Auditor's office argued that AgriCorp's administrative costs should be paid in their entirety from the federal-provincial grant to AgriCorp.[14] The Ministry sought legal advice on the appropriateness of this practice and on this basis proceeded with these transactions.[15] It was concluded, with the Ministry's federal counterparts and the grower groups, that because the enabling legislation was silent on the use of interest earned, that it was appropriate to use some of the money for extraordinary administrative expenditures.[16] The opposing legal and audit views resulted in a protracted dialogue between the Ministry and the Provincial Auditor's office.[17]

The decision to obtain another legal opinion was agreed to by both parties in May 2000. It was concluded that the interest from the Fund should not be used for administrative purposes and the money was to be returned to the Ontario Crop Insurance Fund by AgriCorp.

---

[14] Ibid., p. 318.
[15] Ibid., p. 314.
[16] Ibid., p. 314.
[17] Ibid.

Committee Recommendation

The Committee has concluded that AgriCorp requires safeguards to ensure the integrity of all agency funds, thereby preventing the flow of money from one fund to another. The general administration of these funds requires an oversight function, complementary to the audit requirements, along with scheduled reporting to the Ministry.

The Committee therefore recommends that:

2. **AgriCorp should introduce internal fund administration safeguards to ensure the integrity of its funds, thereby avoiding the inappropriate use of money for unauthorised purposes. The implementation of these financial standards should be reported by senior management to the Board of Directors and at the scheduled monthly meetings with the Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs.**

3. Due Regard for Economy and Efficiency

3.1 Information Technology Management

In 1997 the Corporation's Information Technology Department planned to move the information technology infrastructure from the government's mainframe computer to an in-house client-server technology. A consultant identified several concerns and despite these problems, management decided to continue with the project and to develop a two-year strategic plan. According to the Provincial Auditor, AgriCorp had poorly managed these projects.

The Provincial Auditor recommended that AgriCorp should develop a long-term strategic information technology (IT) plan, prepare a proper business case for system developments and establish a rigorous project monitoring program. In response, the Corporation indicated that it had made innovations, including the development of a new strategic plan to address IT management issues.

Committee Hearings

There are 19,000 participants in AgriCorp, requiring an extensive database. The Corporation's objective is to expand its data processing system to enhance customer service which would entail an interactive desktop format permitting field access by AgriCorp representatives. Payments are made based on individual records and therefore information technology is central to the delivery of crop insurance.[18]

The Committee enquired about the status of the IT system at AgriCorp, specifically the planned expansion of its data processing system and the incurred loss of $3 million. According to the Deputy Minister, the proposed new

[18] Ibid., p. 316.

technology, including the software for the desktop technology, did not fit the amount of data required by the insurance program.[19]

Committee Recommendations

The Committee acknowledged that the Corporation has undertaken a number of IT initiatives through strategic planning and the preparation of business cases. However, a comprehensive review is required to establish the precise requirements for AgriCorp's IT networks of the future.

The Ministry has identified the current database load, and required client service standards using an interactive desktop format. AgriCorp must set out the terms for the interactive desktop format for example, and define system requirements to accommodate the client base for the crop insurance program before committing new funding.

The Committee is of the opinion that AgriCorp's approach to the resolution of its IT matters requires an economical course of action. Therefore, every effort is required to utilize existing IT system components, including the work completed by the consultants. Initially, the agency could consult with the Office of the Corporate Chief Information Officer to obtain an overall assessment of the corporate strategic direction. This review would provide recommendations on the most effective, efficient and economical course of action, and the security of client information.

The Committee therefore recommends that:

3. **AgriCorp should identify its long-term Information Technology requirements with strategic support from the Office of the Corporate Chief Information Officer. Any new systems development activity should address all aspects of the identified requirements with particular emphasis on data security considerations. In addition, to help ensure that IT services are economically acquired and efficiently managed, AgriCorp should operate within established provincial criteria, for example, Management Board of Cabinet's Directives and Guidelines.**

4. Measuring and Reporting on Effectiveness

4.1 Corporate Governance

Corporate governance is generally defined as the processes and structures put in place to ensure that a government agency is operating effectively, fulfilling its mandate and meeting its objectives, and is being held accountable for the prudent expenditure of public funds. The governance framework for AgriCorp is established by the *AgriCorp Act, 1996.* The relationship between the Ministry

[19] Ibid.

and the agency is defined in a Memorandum of Understanding, in compliance with Management Board of Cabinet directives.

The Board of Director's governance model requires it to oversee the business conducted by the Corporation, monitor management and ensures that sufficient information is assembled for informed decision making. A Board of Directors is not usually involved in daily management functions; however, the Board had an obligation to assume an active role as concerns were expressed that the Corporation did not have sufficient funds to meet its obligations. Furthermore, the Board did not have confidence that senior management could rectify the situation.

The Provincial Auditor recommended that AgriCorp improve corporate governance through a review of its Board structure and improved management information for decision making. In response, AgriCorp indicated that its Board of Directors is committed to modifying its corporate governance structure and processes.

Committee Hearings

The Committee enquired about the corporate governance responsibilities and the business practices of a Schedule 3 agency such as AgriCorp.[20] A Schedule III agency, as described in "A Guide to Agencies, Boards and Commissions, 1995" is required to adhere to general management principles of government, in compliance with administrative directives.

Management Board's *Directives* and *Guidelines* establish administrative standards for these agencies, for example, the "Agency Establishment and Accountability Directive" (February 2000) sets out the role and responsibilities of an agency's governing board. In turn, the agency's Memorandum of Understanding interprets the particular governance structure. Management Board's "MOU Best Practices Guide" provides a framework for the preparation of MOUs, covering such areas the roles and responsibilities of the Chair and Deputy Minister, reporting requirements, etc. These matters are addressed in detail in the section entitled "Ministry Responsibility" in this report.

The Committee pointed out that the current Memorandum of Understanding allows for regular meetings between AgriCorp and the Deputy Minister.[21] According to the Deputy Minister, he attended meetings with Agricorp's CEO on such matters as investments and administration. The subject of active trading was not addressed.[22]

Committee Recommendations

The agency indicated in its response to the audit report that its corporate governance structure and processes are to be updated by the Board of Directors. The proposed new MOU, which will replace the 1996 Memorandum, is expected

[20] Ibid., p. 317.
[21] Ibid., p. 316.
[22] Ibid.

to provide additional information on the restructuring commitment.[23] Although aspects of the organisational changes in the new strategy are addressed in the next Section of this report (Ministerial Responsibility), a comprehensive statement on the proposed new framework is required to address shortcomings in governance matters generally.

The Committee therefore recommends that

4. **AgriCorp should report to the Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs on the planned improvements to corporate governance to be made through the restructuring of the Board of Directors and the updated management information system. The Board of Directors should outline how this will be achieved with attention to enhanced communication and accountability requirements.**

Corporate governance is a responsibility of both the Ministry and the agency. The implementation of structural changes, and general administration matters require monitoring. Deviations must be reported to ensure that standards of governance are addressed and resolved by the Ministry and the Board of Directors.

The Committee therefore recommends that:

5. **The Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs' representative on the AgriCorp Board of Directors should report any deviations from established corporate governance practices to the Deputy Minister upon notification. The Ministry and AgriCorp should undertake to jointly address governance issues.**

5. MINISTRY RESPONSIBILITY

The Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs is responsible for AgriCorp and as such is required to monitor its activities to ensure that the Corporation's mandate is being fulfilled in compliance with legislation and government policies. In 1996, the Ministry developed a Memorandum of Understanding with AgriCorp that outlined their respective roles and responsibilities. The Provincial Auditor identified issues related to responsibilities for periodic audit reports, financial arrangements and the appointment of a senior Ministry representative to the AgriCorp's Board of Directors as an ex-officio (non-voting) member.

The Provincial Auditor reported on program effectiveness and noted that AgriCorp has had various corporate vision statements. Performance measures are required to measure its effectiveness in achieving corporate objectives. The Provincial Auditor identified the need for AgriCorp to clarify its legislated objectives and to develop measures to assess the fulfilment of its corporate vision and mandate. The Board initiated a review of the agency's mandate and vision,

[23] AgriCorp's new Memorandum of Understanding is scheduled for an internal review in March 2001, with adoption as early as the spring of 2001.

and performance measures and assessment details are to be established as part of the review.

The Provincial Auditor recommended that to help ensure that AgriCorp is effectively fulfilling its mandate and that its operations are economic, efficient and in accordance with legislation, the Ministry should effect several administrative changes to more effectively monitor the Corporation. These include updating the MOU to include new monitoring procedures, and the definition of the role of the Ministry representative on the Board of Directors. In response, the Ministry stated that once the Provincial Auditor made known the audit findings, the Ministry proceeded to address these concerns on a priority basis.

The Committee addressed the Ministry's responsibilities in relation to the Memorandum of Understanding and the Board of Directors.

5.1. Memorandum of Understanding

Committee Hearings

The Committee enquired about the Ministry's oversight role and general business practices in relation to agencies, and the nature of its arm's-length relationship with the Ministry.[24] The Provincial Auditor noted that the Ministry is directly responsible for AgriCorp and that it is required to monitor the Corporation to ensure that its mandate is being fulfilled in compliance with legislation and government policies.

The Deputy Minister explained that AgriCorp was created by legislation as an agency, and that it is distinct from government.[25] It has the freedom to seek out new business, as well as operating efficiencies within the ongoing programs; however, the Ministry retains overall responsibility for strategic directions.[26] The Deputy Minister explained the nature of the arm's-length relationship:[27]

> . . . [the Ministry] developed an MOU . . . between the Ministry and AgriCorp that outlined the responsibilities of the Board, of the CEO, of myself [Deputy Minister] and of the Minister. So we would have operated under those general guidelines and principles in the MOU. There are appendices in the MOU to deal with some of the regular activities, but I need to come back to the issue that the relationship is an arm's-length relationship. It's not a daily, regular interaction with the agency. The agency is set

[24] Ibid., p. 313.
[25] Ibid., p. 309.
[26] Ibid.
[27] Ibid., p. 317.

> up for the purpose of conducting that business at arm's length. The basic responsibility of the Ministry is to provide that policy direction and oversight to the Board.[28]

The MOU requirements were not followed in all instances and several issues were highlighted during the hearings:

- The general principles of fund management are set out in the MOU, but the day trading, which occurred over a two-week period in October 1999, is not addressed in the Memorandum of Understanding.[29]
- AgriCorp retained an external investment advisor without using a competitive process. Under the terms of its Memorandum of Understanding, the Corporation should have requested investment advice from the Ontario Financing Authority on its investments and borrowing activities.
- The Memorandum of Understanding provided for regular meetings between the Chief Executive Officer (CEO) and the Assistant Deputy Minister.[30] According to the Deputy Minister, he attended meetings with Agricorp's CEO on such matters as investments and administration.[31] Nevertheless, not all financial management matters were addressed.

As discussed in this report, the Ministry has committed to review the Memorandum of Understanding. This review would entail consideration of documents such as the "Directive on Transfer Payment Accountability" and the "MOU Best Practices Guidelines". Also, the directive released in February 2000, entitled "Agency Establishment and Accountability Directive" is important and would help to define the Ministry/agency relationship and division of responsibility.

Committee Recommendation

The MOU is required to address all activities of the Corporation, for example, administrative processes and procedures, and standardised reporting to the Ministry. The Committee concluded that the relationship between the Ministry and AgriCorp needs to be clarified in the amended Memorandum of Understanding to ensure compliance with the enabling legislation and provincial administrative standards.

The Committee therefore recommends that:

6. **The Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs should undertake to ensure that AgriCorp is fulfilling its mandate through standardised reporting procedures. These regular reviews should verify compliance**

---

[28] Ibid.
[29] Ibid.
[30] Ibid., p. 316.
[31] Ibid.

with the enabling legislation, the new Memorandum of Understanding and all relevant provincial administrative standards.

Committee Hearings cont'd

5.2. Board of Directors

The Ministry pointed out that AgriCorp was created as an arm's-length agency, and that responsibility for the operation rests with the senior management of the agency and its Board of Directors.[32] The Ministry monitors the agency's administration and in turn the agency reports through the Director of the Policy and Programs Branch, Policy and Farm Finance Division. In addition, AgriCorp's CEO and the responsible Assistant Deputy Minister meet on a monthly basis.

In 1999 the Board's structure consisted of a multiple committee system.[33] The Deputy Minister explained that the Ministry representative was not an adviser to all committees and subcommittees, and would not be advised of all subcommittee discussions.[34] Also, the Minister of Agriculture, Food and Rural Affairs would not be informed of everything on the Board of Directors' and its subcommittees' daily/monthly business agendas and decisions. However, the Ministry continues to have responsibility for the overall policy direction of AgriCorp but, as indicated not its daily operations.[35]

AgriCorp's review of its Memorandum of Understanding is to address the "Directive on Transfer Payment Accountability" in relation to the new Board of Directors and the "MOU Best Practices Guidelines". The Ministry now has full voting membership on the Board of Directors and the Ministry is privy to all administrative actions.[36] The following innovations will help to promote the new strategy: the allocation of additional internal audit resources, and the establishment of a formal monthly meeting of the CAO and Assistant Deputy Minister with direct responsibility for the Policy and Farm Finance Division.[37]

Committee Recommendation

The appointment of a full-time voting Ministry representative on the Board of Directors is an essential step to enhanced accountability. Comprehensive reporting to the Ministry is required on a regular basis to ensure that the Deputy Minister is apprised of AgriCorp's decisions and general administration.

The Ministry has assured the Committee that procedures and policies are in place to prevent the reoccurrence of the financial problems identified by the Provincial Auditor in the 2000 audit report. Nevertheless, the Committee has concluded that Board responsibilities require elaboration, specifically with respect to the role of

[32] Ibid., p. 311.
[33] Ibid., p. 312.
[34] Ibid.
[35] Ibid., p. 311.
[36] Ibid., p. 315.
[37] Ibid.

the Ministry's representative on the Board of Directors. The principles for this relationship are set out in the Canadian Institute of Chartered Accountants' 1995 *Guidance for Directors - Governance Process for Control*. Finally, administrative standards are required to ensure that the Ministry representative files the necessary reports.

The Committee therefore recommends that:

7. **The Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs' representative on AgriCorp's Board of Directors should file reports with the Deputy Minister on a regular basis. These reports should provide the Ministry with an overview of Board decisions and a summary of all financial and administrative matters on a timely basis. These reports should be considered by the Ministry in conjunction with the Ministry's Business Plan, and AgriCorp's Business Plan and Annual Report.**

6. List of Committee Recommendations

1. AgriCorp should prepare regular reports for the Board of Directors on its new accountability mechanisms, to safeguard the integrity of the investment strategy. Deviations from this strategy should be reported immediately to the Board of Directors and the Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs and corrective action should be taken.

2. AgriCorp should introduce internal fund administration safeguards to ensure the integrity of its funds, thereby avoiding the inappropriate use of money for unauthorised purposes. The implementation of these financial standards should be reported by senior management to the Board of Directors and at the scheduled monthly meetings with the Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs.

3. AgriCorp should identify its long-term Information Technology requirements with strategic support from the Office of the Corporate Chief Information Officer. Any new systems development activity should address all aspects of the identified requirements with particular emphasis on data security considerations. In addition, to help ensure that IT services are economically acquired and efficiently managed, AgriCorp should operate within established provincial criteria, for example, Management Board of Cabinet's Directives and Guidelines.

4. AgriCorp should report to the Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs on the planned improvements to corporate governance to be made through the restructuring of the Board of Directors and the updated management information system. The Board of Directors should outline how this will be achieved with attention to enhanced communication and accountability requirements.

5. The Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs' representative on the AgriCorp Board of Directors should report any deviations from established corporate governance practices to the Deputy Minister upon notification. The Ministry and AgriCorp should undertake to jointly address governance issues.

6. The Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs should undertake to ensure that AgriCorp is fulfilling its mandate through standardised reporting procedures. These regular reviews should verify compliance with the enabling legislation, the new Memorandum of Understanding and all relevant provincial administrative standards.

7. The Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs' representative on AgriCorp's Board of Directors should file reports with the Deputy Minister on a regular basis. These reports should provide the Ministry with an overview of Board decisions and a summary of all financial and administrative matters on a timely basis. These reports should be considered by the Ministry in conjunction with the Ministry's Business Plan, and AgriCorp's Business Plan and Annual Report.

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

AGRICORP

(Section 3.01, Rapport spécial du vérificateur provincial pour 2000)

2e session, 37e législature
50 Élisabeth II

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Ontario. Assemblée législative. Comité permanent des comptes publics
AGRICORP (Section 3.01, Rapport spécial du vérificateur provincial pour 2000)

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. additionnelle: AGRICORP (Section 3.01, 2000 Special report of the Provincial Auditor)
ISBN 0-7794-1384-9

1. AGRICORP (Ontario)—Gestion—Évaluation. 2. Assurance agricole—Ontario. 3. Assurance-récolte—Ontario. I. Titre. II. Titre: AGRICORP (Section 3.01, 2000 Special report of the Provincial Auditor)

KEO353.A3O56 2001 368.1'21'09713 C2001-964004-8F

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

L'honorable Gary Carr,
Président de l'Assemblée législative

Monsieur le président,

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son rapport et le confie à l'Assemblée.

Le président du comité,

John Gerretsen

Queen's Park
Juin 2001

COMPOSITION DU

COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

JOHN GERRETSEN
Président

JOHN CLEARY
Vice-président

RAMINDER GILL

SHELLEY MARTEL

JULIA MUNRO

JOHN HASTINGS

BART MAVES

RICHARD PATTEN

Tonia Grannum
Greffière du comité

Ray McLellan
Recherchiste

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS 1

1. INTRODUCTION 1
   1.1 Constatations du rapport de vérification 1
   Conclusions et recommandations du Comité 3

2. CONFORMITÉ AVEC LA LOI ET LES PROCÉDURES GÉNÉRALES 3
   2.1 Placements 3
   Stratégie de placement 4
   2.2 Administration de la Caisse 6
   Revenu en intérêts/frais d'administration 7

3. SOUCI D'ÉCONOMIE ET D'EFFICACITÉ 8
   3.1 Gestion de la technologie de l'information 8

4. ÉVALUATION ET COMPTE RENDU DE L'EFFICACITÉ 9
   4.1 Régie de la société 9

5. RESPONSABILITÉ DU MINISTÈRE 11
   5.1. Protocole d'entente 12
   5.2. Conseil d'administration 14

6. LISTE DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ 15

AVANT-PROPOS

Le vérificateur provincial fait rapport sur AgriCorp dans la section 3.01 du *Rapport spécial sur l'obligation de rendre compte et l'optimisation des ressources (2000)*. Le 7 décembre 2000, le Comité permanent des comptes publics a tenu des audiences sur ce rapport de vérification, auxquelles a participé le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaire rurales. Le présent rapport présente les conclusions et les recommandations du Comité relatives à AgriCorp.

Le Comité permanent des comptes publics tient à remercier les représentants du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales qui ont participé à ces audiences. Il remercie également le Bureau du vérificateur provincial, le greffier du Comité et les Services de recherche et d'information de l'Assemblée législative de l'aide qu'ils lui ont apportée au cours des audiences.

1. INTRODUCTION

AgriCorp est un organisme du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales de l'Ontario chargé d'administrer le programme d'assurance-récolte et d'autres programmes liés aux secteurs de l'agriculture et de l'alimentation. Le vérificateur provincial voulait évaluer si des procédés appropriés avaient été mis en place pour assurer la conformité avec la loi et les procédures générales, pour garantir que les ressources étaient gérées en tenant compte des principes d'économie et d'efficacité et pour évaluer l'efficacité d'AgriCorp à l'égard des responsabilités qui lui étaient imposées par la loi et en faire rapport[1].

1.1 Constatations du rapport de vérification[2]

L'activité principale d'AgriCorp consiste à administrer des programmes d'assurance pour l'industrie agroalimentaire. En date du 31 mars 2000, AgriCorp détenait un actif de 604 millions de dollars réparti entre le fonds d'administration générale, la Caisse d'assurance-récolte et le Programme d'assurance du revenu de marché. Le fonds d'administration générale d'AgriCorp a acquitté des frais d'administration de plus de 16 millions de dollars pour l'exercice terminé le 31 mars 2000. Au cours du même exercice, les deux autres fonds ont versé 180 millions de dollars à titre de compensation aux agriculteurs de l'Ontario pour les pertes découlant de la baisse de rendement des cultures et de la faiblesse des prix du marché.

---

[1] Ontario, Bureau du vérificateur provincial, *Rapport spécial sur l'obligation de rendre compte et l'optimisation des ressources (2000)*, (Toronto, Ont., Bureau du vérificateur provincial, novembre 2000), p. 27-28.

[2] Voir le *Rapport spécial sur l'obligation de rendre compte et l'optimisation des ressources (2000)*, p. 4 et 5. Le texte a subi des modifications de style mineures aux fins d'uniformisation avec la rédaction du rapport du Comité à la troisième personne.

Le vérificateur provincial est arrivé à la conclusion qu'AgriCorp n'avait pas mis en place de procédés appropriés pour que ses activités soient en conformité avec la loi et les procédures générales. En outre, certaines de ses ressources n'étaient pas gérées en tenant compte des principes d'économie et d'efficacité et, à certaines occasions, la société avait négligé de protéger les ressources qui lui avaient été confiées. Par ailleurs, AgriCorp n'a pas adopté les procédures de régie et de responsabilisation nécessaires pour s'assurer que la société (AgriCorp) est bien gérée ou pour fournir l'information permettant d'évaluer son efficacité et d'en rendre compte.

Au nombre des constatations du vérificateur provincial, on note les observations et conclusions suivantes :

- À la suite d'un emploi inopportun des fonds du ministère (ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales), AgriCorp a subi une perte de 325 000 $ dans le cadre d'une initiative de placement spéculatif consistant à acheter et vendre des obligations sur une base quotidienne. AgriCorp a en outre enfreint son obligation de fiduciaire en tentant d'imputer la perte à la Caisse d'assurance-récolte de l'Ontario. Le Bureau du vérificateur provincial a dû intervenir pour annuler cette opération.
- Contrairement à la loi, AgriCorp a cherché à plusieurs occasions à acquitter ses frais d'administration à même la Caisse d'assurance-récolte de l'Ontario. Le Bureau du vérificateur provincial a dû intervenir pour assurer le maintien de l'intégrité de la Caisse.
- Sans exiger d'analyse de rentabilisation pertinente et sans recourir au processus d'appel d'offres, AgriCorp a retenu les services d'un intermédiaire pour souscrire une protection de réassurance de 14,5 millions de dollars auprès d'assureurs privés.
- AgriCorp a consacré 3 millions de dollars à des projets de développement de la technologie de l'information qui ont été mal planifiés, mal contrôlés et mal gérés et qui ne lui ont à peu près rien rapporté. De plus, elle a embauché, sans procéder par voie de concours, des conseillers en technologie de l'information auxquels elle a en outre offert une formation aux frais des contribuables. Plusieurs conseillers ont été embauchés pour des périodes allant de 5 à 13 ans, à des tarifs jusqu'à concurrence de 640 $ par jour.
- AgriCorp a embauché un conseiller en placement, sans concours, moyennant des honoraires annuels minimums de 400 000 $. Les conseils reçus avaient peu de valeur, car le conseiller recommandait constamment des placements interdits par la loi qui régit la société.

Le vérificateur provincial a formulé un certain nombre de recommandations pour améliorer la gestion et la régie d'AgriCorp et a obtenu de la société et du ministère qu'ils s'engagent à prendre les mesures correctrices nécessaires.

Conclusions et recommandations du Comité

Le Comité permanent des comptes publics a endossé les recommandations du vérificateur provincial contenues dans le rapport de vérification de 2000 sur AgriCorp et recommandé leur mise en œuvre. Il a rédigé des recommandations sur plusieurs points traités dans le rapport du vérificateur provincial, notamment :

- pratiques et stratégie en matière de placements;
- administration de la Caisse;
- technologie de l'information;
- régie de la société;
- responsabilités du ministère concernant AgriCorp.

Les observations préliminaires soumises dans chacune des sections du présent rapport sont inspirées directement du rapport du vérificateur provincial.

2. CONFORMITÉ AVEC LA LOI ET LES PROCÉDURES GÉNÉRALES

2.1 Placements

La loi limite tous les placements d'AgriCorp à des instruments du marché monétaire très liquides et de tout premier ordre, comme des obligations fédérales et provinciales, des billets de dépôt détenus par des institutions financières nationales et d'autres valeurs mobilières approuvées par le ministre des Finances. En 1999, AgriCorp a utilisé des sommes du fonds d'administration générale pour acheter et vendre des obligations dans l'espoir d'obtenir un rendement rapide sur les taux d'intérêt instables. Le projet a toutefois pris fin après deux semaines en raison de pertes s'élevant à 325 000 $. AgriCorp a également utilisé inopportunément, dans le cadre de sa stratégie de négociation quotidienne, des fonds détenus pour le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales.

Le vérificateur provincial a conclu qu'AgriCorp avait agi sans avoir obtenu l'autorisation appropriée ou sans surveillance ni déclarations suffisantes. Par exemple, le Conseil d'administration de la société n'avait pas approuvé la stratégie de négociation spéculative. De plus, même si AgriCorp avait à la fois un comité stratégique et un comité tactique, la surveillance était inefficace puisque ni l'un ni l'autre de ces comités ne s'était réuni pour discuter de l'activité de négociation quotidienne spéculative.

Le vérificateur provincial a recommandé des mesures pour faire en sorte que des contrôles adéquats soient en place afin de protéger les placements. La société a reconnu avoir fait preuve d'un mauvais jugement en ce qui a trait au projet pilote de négociation quotidienne. En mars 2000, le conseil d'administration d'AgriCorp a approuvé une stratégie de placement du fonds d'administration générale qui est en conformité avec la *Loi de 1996 sur AgriCorp*.

Audiences du Comité

Stratégie de placement

Le Comité a interrogé le ministère sur plusieurs questions relatives aux placements, notamment sur le bien-fondé des pratiques en matière de placement, sur le processus d'approbation de la stratégie de placement révisée et sur la responsabilité globale de la surveillance des fonds d'AgriCorp. Le Comité s'inquiétait principalement de la vente prématurée d'actifs, de la négociation quotidienne et des pertes associées aux placements[3].

Le sous-ministre a expliqué que la Caisse d'assurance-récolte sert à verser les indemnités prévues dans les contrats d'assurance et qu'elle est investie selon une stratégie de placement approuvée par le conseil qui est conforme à la loi[4]. La stratégie aurait été approuvée par le ministère, du point de vue des instruments de placement autorisés dans le portefeuille[5], mais le sous-ministre a cependant confirmé que la négociation active ne faisait pas partie de la stratégie[6].

Le Comité s'est penché sur les préoccupations exprimées par le vérificateur provincial au sujet des pratiques d'AgriCorp en matière de placement relatives à la négociation quotidienne spéculative et à la vente injustifiée d'obligations à long terme. Le vérificateur provincial a noté que, dans le cadre de la stratégie de placement de la Caisse d'assurance-récolte, on ne conservait pas les obligations jusqu'à l'échéance pour éviter une perte[7]. Le ministère a reconnu, conformément à ce qui est inscrit dans le rapport du vérificateur provincial, qu'AgriCorp avait pris des décisions financières inopportunes, plus précisément à propos de la négociation active d'obligations :

> . . . nous [le ministère] disposons d'un avis juridique écrit qui dit qu'il n'y a eu aucune activité illégale aux termes du *Code criminel* ou de la *Loi sur AgriCorp*. Je tiens à souligner que les placements et la souscription d'obligations, ainsi que l'instrument de placement, respectaient les paramètres du programme. L'activité inopportune était la négociation active des obligations.
>
> La loi et le protocole [d'entente] conclu entre AgriCorp et le ministère ne traitaient pas de la négociation active. Ce n'était pas inclus, mais ce le sera certainement et cela fait maintenant partie des politiques et procédures du conseil

---

[3] Ontario, Assemblée législative, Comité permanent des comptes publics, *Journal des débats*, 37e Parlement, 1re session (7 décembre 2000) : 312, 313 et 315.
[4] Ibid., p. 318.
[5] Ibid., p. 314.
[6] Ibid., p. 315.
[7] Ibid.

> actuel de laisser entendre que la négociation active est un mécanisme inopportun.
>
> Donc, on a utilisé ces instruments. Je me dois de faire une observation sur la question de la négociation hautement spéculative. La négociation active était en effet inopportune, mais non la souscription des obligations. Il ne s'agissait pas, comme certains peuvent le laisser entendre, de placements hautement spéculatifs. Il ne s'agissait pas d'actions cotées en cents à la Bourse de Vancouver. L'instrument de placement était approprié. C'est la négociation active qui était inopportune. Le vérificateur provincial a souligné ce point. Nous appuyons cette opinion : la négociation active n'est pas autorisée[8].

Le Comité a fait remarquer qu'AgriCorp n'avait pas tenté de remédier aux problèmes relevés dans le rapport de vérification de 2000 avant l'intervention du Bureau du vérificateur provincial[9].

Au cours des audiences, le ministère a indiqué que des mesures avaient été prises pour renforcer les politiques et les contrôles financiers[10]. Le conseil d'administration d'AgriCorp a approuvé des procédures et des processus nouveaux et différents, comme suit :

- la responsabilité des placements relève du chef des finances;
- une procédure supplémentaire régit les paiements, à savoir la signature par deux personnes de l'autorisation d'une opération;
- le conseil a retenu les services d'un cabinet de vérification comptable pour lui fournir des rapports trimestriels sur la mise en œuvre; de plus, le conseil reçoit un rapport sur la stratégie et la mise en œuvre à chacune de ses réunions;
- le représentant du ministère est informé des progrès de l'ensemble de la stratégie[11].

La perte de 325 000 $ résultant de la négociation active a été remboursée au compte d'Agricorp en janvier 2000[12].

En conclusion, le ministère a indiqué que le rapport du vérificateur provincial avait permis de renforcer l'obligation de rendre compte de même que le rapport

---

[8] Ibid., p. 313.
[9] Ibid.
[10] Ibid., p. 310.
[11] Ibid., p. 315.
[12] Ibid., p. 317.

entre le ministère et AgriCorp. Le sous-ministre a laissé entendre que la vérification avait donné lieu à l'adoption de mécanismes qui permettront d'éviter la répétition de ce genre de problèmes à l'avenir[13].

Recommandation du Comité

Le Comité a reconnu qu'AgriCorp, par l'entremise de son conseil d'administration, a pris les mesures nécessaires pour promouvoir la responsabilité financière au moyen d'une nouvelle stratégie de placement. Il faut toutefois s'assurer que ces mécanismes de placement sont instaurés de façon adéquate, et que la surveillance est institutionnalisée et fait l'objet d'un compte rendu à long terme.

Le Comité fait donc la recommandation suivante :

1. **AgriCorp doit rédiger des rapports à intervalles réguliers à l'intention du conseil d'administration sur ses nouveaux mécanismes de responsabilité afin de préserver l'intégrité de la stratégie de placement. Il faut communiquer immédiatement au conseil d'administration et au ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales tout écart par rapport à la stratégie et prendre les mesures correctrices qui s'imposent.**

2.2 Administration de la Caisse

AgriCorp administre la Caisse d'assurance-récolte de l'Ontario (la Caisse), laquelle est placée dans des valeurs mobilières qui produisent des revenus. La Caisse se compose des primes d'assurance-récolte versées par les producteurs agricoles, la province et le gouvernement fédéral, ainsi que des intérêts sur ses placements.

- AgriCorp et le ministère négocient tous les ans un budget pour les frais d'administration. Dans le cadre du protocole d'entente conclu avec le ministère, AgriCorp a la responsabilité du maintien de l'intégrité de chaque fonds qu'elle administre.
- À cause des pressions budgétaires, AgriCorp a cherché à utiliser le revenu en intérêts de la Caisse d'assurance-récolte de l'Ontario pour acquitter ses frais d'administration.
- AgriCorp a présenté une justification juridique à l'appui de l'utilisation du revenu en intérêts de la Caisse d'assurance-récolte de l'Ontario et de l'imputation de frais d'administration à la Caisse. Les services d'un conseiller juridique externe ont été retenus pour examiner l'interprétation que faisait AgriCorp de la loi. L'avis juridique ainsi obtenu a permis de préciser que les intérêts de la Caisse d'assurance-récolte de l'Ontario ne peuvent pas servir à des fins administratives.
- En raison des opérations mentionnées précédemment, le fonds d'administration générale devait à la Caisse d'assurance-récolte de l'Ontario,

[13] Ibid.

au 31 mars 1999, une somme de 2,1 millions de dollars. Étant donné que la loi autorise les prêts interfonds, il faudrait payer des intérêts sur ces opérations interfonds. Les sommes destinées à l'assurance-récolte ne doivent pas servir à financer le fonctionnement d'AgriCorp.

Le vérificateur provincial a recommandé qu'AgriCorp prenne les mesures nécessaires pour garantir l'intégrité de tous les fonds qu'elle gère et faire en sorte qu'aucun fonds ne soit avantagé aux dépens d'un autre. La société a répondu qu'elle aura recours au ministère et à Agriculture Canada à l'avenir en ce qui concerne le financement des frais d'administration.

Audiences du Comité

Revenu en intérêts/frais d'administration

L'application du revenu en intérêts à la couverture des frais d'administration d'AgriCorp a été relevée pour la première fois par le Bureau du vérificateur provincial en 1997. Le sous-ministre a expliqué que le Bureau du vérificateur provincial avait soutenu que ces frais devaient être acquittés intégralement à l'aide de la subvention fédérale-provinciale octroyée à AgriCorp[14].
Le ministère a demandé un avis juridique sur le bien-fondé de cette pratique et a effectué les opérations en se fondant sur cet avis[15]. On était arrivé à la conclusion, avec les homologues fédéraux du ministère et les groupes de producteurs agricoles, que puisque la loi habilitante ne traitait pas de l'utilisation du revenu en intérêts, il était opportun d'appliquer une partie de cette somme à la couverture de frais d'administration extraordinaires[16]. Le point de vue opposé d'un conseiller juridique et du vérificateur a donné lieu à de longues discussions entre le ministère et le Bureau du vérificateur provincial[17].

En mai 2000, les deux parties ont convenu d'obtenir un autre avis juridique. Suivant ce dernier avis, on ne peut pas utiliser le revenu en intérêts de la Caisse à des fins administratives et AgriCorp doit rembourser la Caisse d'assurance-récolte de l'Ontario.

Recommandation du Comité

Le Comité est arrivé à la conclusion qu'AgriCorp a besoin de mesures de protection pour garantir l'intégrité de tous les fonds gérés par l'organisme et prévenir ainsi les virements entre les fonds. L'administration générale de ces fonds exige une fonction de surveillance, qui soit le complément des exigences de vérification, ainsi que des comptes rendus à intervalles réguliers au ministère.

Le Comité fait donc la recommandation suivante :

2. **AgriCorp doit adopter des normes internes pour l'administration des fonds afin de garantir l'intégrité des fonds qu'elle gère et éviter ainsi**

[14] Ibid., p. 318.
[15] Ibid., p. 314.
[16] Ibid., p. 314.
[17] Ibid.

l'utilisation inopportune de sommes à des fins non autorisées. La haute direction doit faire rapport de l'instauration de ces normes financières au conseil d'administration et aux réunions mensuelles prévues avec le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales.

3. Souci d'économie et d'efficacité

3.1 Gestion de la technologie de l'information

En 1997, le service de la technologie de l'information de la société a prévu de transférer l'infrastructure de la technologie de l'information de l'ordinateur central du gouvernement à une architecture client-serveur interne. Malgré plusieurs préoccupations exprimées par un conseiller, la direction a décidé d'aller de l'avant avec le projet et d'élaborer une stratégie sur deux ans. D'après le vérificateur provincial, AgriCorp a mal géré ces projets.

Le vérificateur provincial a recommandé qu'AgriCorp élabore une stratégie à long terme pour la technologie de l'information, prépare une analyse de rentabilisation pertinente pour les projets de développement de systèmes et établisse un programme de surveillance rigoureux des projets. Dans sa réponse, la société a indiqué qu'elle avait apporté des innovations, notamment l'élaboration d'une nouvelle stratégie pour remédier aux problèmes de gestion de la technologie de l'information.

Audiences du Comité

AgriCorp compte 19 000 participants, ce qui exige une vaste base de données. L'objectif de la société est d'élargir son système de traitement des données pour améliorer le service à la clientèle, ce qui comporterait un terminal interactif permettant aux représentants d'AgriCorp d'accéder aux données sur les participants. Puisque les paiements sont effectués d'après les dossiers individuels, la technologie de l'information est au cœur de la prestation de l'assurance-récolte[18].

Le Comité s'est renseigné sur la situation du système de technologie de l'information chez AgriCorp, plus précisément sur le projet d'expansion du système de traitement des données et sur la perte encourue de 3 millions de dollars. D'après le sous-ministre, la nouvelle technologie proposée, y compris le logiciel pour le terminal, ne convenait pas pour la quantité de données qu'exige le programme d'assurance[19].

Recommandations du Comité

Le Comité a reconnu que la société a entrepris un certain nombre de projets de technologie de l'information dans le cadre d'une stratégie et de la préparation d'analyses de rentabilisation. Il faut toutefois effectuer un examen approfondi

[18] Ibid., p. 316.
[19] Ibid.

pour définir les besoins précis de la société en matière de réseaux de technologie de l'information pour l'avenir.

Le ministère a défini la charge actuelle de la base de données et exigé l'adoption de normes en matière de service à la clientèle fondées sur un terminal interactif. Par exemple, AgriCorp doit établir les modalités du terminal interactif et définir les besoins du système pour répondre aux besoins de la clientèle du programme d'assurance-récolte avant d'engager de nouveaux fonds.

Le Comité estime que la résolution des problèmes d'AgriCorp en matière de technologie de l'information exige une approche économique. Par conséquent, il faut déployer tous les efforts nécessaires pour exploiter les composantes du système de technologie de l'information actuel, y compris les travaux effectués par les conseillers. Au départ, l'organisme pourrait s'adresser au Bureau du directeur général de l'information pour la fonction publique afin d'obtenir une évaluation globale de l'orientation stratégique de la société. Cet examen donnerait lieu à des recommandations sur la solution la plus efficace, la plus rentable et la plus économique et sur la sécurité des renseignements sur la clientèle.

Le Comité fait donc la recommandation suivante :

3. **AgriCorp doit définir ses besoins à long terme en matière de technologie de l'information avec l'appui stratégique du Bureau du directeur général de l'information pour la fonction publique. Le développement de tout nouveau système doit tenir compte de tous les aspects des besoins définis et mettre l'accent sur la question de la sécurité des données. Par ailleurs, afin d'assurer une acquisition économique et une gestion efficace des services de technologie de l'information, AgriCorp doit respecter les critères provinciaux établis, par exemple les directives et lignes directrices du Conseil de gestion du gouvernement.**

4. ÉVALUATION ET COMPTE RENDU DE L'EFFICACITÉ

4.1 Régie de la société

On définit en général la régie de société comme étant les processus et structures établis pour s'assurer qu'un organisme public fonctionne de manière efficace, remplit son mandat, atteint ses objectifs et est tenu responsable de la gestion prudente des deniers publics. Le cadre de régie, dans le cas d'AgriCorp, est établi par la *Loi de 1996 sur AgriCorp.* La relation entre le ministère et l'organisme est définie dans un protocole d'entente, conformément aux directives du Conseil de gestion du gouvernement.

Le modèle de régie du conseil d'administration exige que celui-ci supervise les activités menées par la société, surveille la direction et s'assure que l'on recueille suffisamment de renseignements pour prendre des décisions éclairées. Habituellement, le conseil d'administration ne participe pas à la gestion

quotidienne de l'organisme. Il a cependant dû jouer un rôle actif lorsque l'on a craint ouvertement que la société ne dispose pas de fonds suffisants pour s'acquitter de ses obligations. Le conseil n'était pas convaincu par ailleurs que la haute direction puisse remédier à la situation.

Le vérificateur provincial a recommandé qu'AgriCorp améliore la régie de la société au moyen de la révision de la structure du conseil et de l'amélioration de l'information fournie à la direction pour la prise de décisions. La société a répondu que le conseil d'administration s'était engagé à modifier la structure et les processus de régie de la société.

Audiences du Comité

Le Comité s'est renseigné au sujet des responsabilités de la régie de la société et des pratiques administratives d'un organisme de l'annexe 3 comme AgriCorp[20]. Conformément à la description contenue dans le document « A Guide to Agencies, Boards and Commissions, 1995 », un organisme de l'annexe 3 est tenu de respecter les principes de gestion généraux du gouvernement, en conformité avec les directives administratives.

Les *directives* et *lignes directrices* du Conseil de gestion établissent les normes administratives que doivent respecter ces organismes; par exemple, la « directive sur la création des organismes et la responsabilisation » (Agency Establishment and Accountability Directive) (février 2000) énonce le rôle et les responsabilités du conseil d'administration d'un organisme. De son côté, le protocole d'entente de l'organisme interprète la structure de régie propre à l'organisme. Le « guide sur les meilleures pratiques en matière de protocole d'entente » (MOU Best Practices Guide) du Conseil de gestion fournit un cadre pour la rédaction des protocoles d'entente, traitant de sujets tels que les rôles et les responsabilités du président et du sous-ministre, les exigences de compte rendu, etc. On traite de ces questions de façon détaillée dans la section intitulée « Responsabilité du ministère » du présent rapport.

Le Comité a souligné que le protocole d'entente actuel prévoit la tenue de réunions à intervalles réguliers entre AgriCorp et le sous-ministre[21]. Le sous-ministre a dit avoir participé à des réunions avec le chef de la direction d'Agricorp sur des questions telles que les placements et l'administration. Le sujet de la négociation active n'a toutefois pas été abordé[22].

Recommandations du Comité

L'organisme a indiqué dans sa réponse au rapport de vérification que sa structure et ses processus de régie seront mis à jour par le conseil d'administration. Le nouveau protocole d'entente proposé, qui remplacera celui de 1996, est censé fournir des renseignements supplémentaires sur l'effort de restructuration[23].

---

[20] Ibid., p. 317.
[21] Ibid., p. 316.
[22] Ibid.
[23] Le nouveau protocole d'entente d'AgriCorp est censé faire l'objet d'un examen interne en mars 2001 et son adoption est prévue dès le printemps 2001.

Même si l'on traite dans la section suivante (Responsabilité du ministère) de certains aspects des changements organisationnels prévus dans la nouvelle stratégie, un énoncé complet de la nouvelle structure proposée est nécessaire pour remédier aux lacunes de la régie en général.

Le Comité fait donc la recommandation suivante :

4. **AgriCorp doit faire rapport au ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales des améliorations que la société compte apporter à sa régie au moyen de la restructuration du conseil d'administration et de la modernisation du système d'information de gestion. Le conseil d'administration doit préciser de quelle façon ces améliorations seront apportées en mettant l'accent sur le renforcement des exigences en matière de communication et de responsabilité.**

La régie de la société relève tant du ministère que de l'organisme. La mise en œuvre de changements structurels et les questions d'administration générale doivent faire l'objet d'une surveillance. Tout écart dans ce domaine doit être rapporté pour faire en sorte que le ministère et le conseil d'administration se penchent sur les problèmes en matière de normes de régie et y remédient.

Le Comité fait donc la recommandation suivante :

5. **Le représentant du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales qui siège au conseil d'administration d'AgriCorp doit faire rapport au sous-ministre dès qu'il en est avisé de tout écart par rapport aux pratiques établies en matière de régie. Le ministère et AgriCorp doivent entreprendre de concert l'examen des problèmes de régie pour y remédier.**

5. RESPONSABILITÉ DU MINISTÈRE

Le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales a la responsabilité d'AgriCorp et doit par conséquent surveiller les activités de la société pour s'assurer qu'elle remplit son mandat en conformité avec la loi et les politiques du gouvernement. En 1996, le ministère a élaboré un protocole d'entente avec AgriCorp, qui énonçait leurs responsabilités et rôles respectifs. Le vérificateur provincial a relevé des problèmes sur le plan des responsabilités en matière de rapports de vérification périodiques, des dispositions financières et de la nomination d'un représentant principal du ministère au conseil d'administration d'AgriCorp à titre de membre d'office (sans droit de vote).

Dans son rapport sur l'efficacité du programme, le vérificateur provincial a souligné qu'AgriCorp avait élaboré divers énoncés de perspectives d'avenir pour la société. La société doit se doter de mesures du rendement pour évaluer son efficacité à réaliser ses objectifs. Selon le vérificateur général, AgriCorp doit clarifier les objectifs qui lui sont imposés par la loi et élaborer des mesures qui lui

permettront d'évaluer si elle réalise ses perspectives d'avenir et son mandat. Le conseil a entrepris l'examen du mandat et de l'énoncé des perspectives d'avenir de l'organisme et il définira dans le cadre de cet examen les mesures du rendement pertinentes et les détails concernant l'évaluation.

Le vérificateur provincial a recommandé que le ministère apporte plusieurs changements de nature administrative pour assurer une surveillance plus efficace de la société afin de veiller à ce qu'AgriCorp remplisse bel et bien son mandat et que son fonctionnement soit économique, efficace et conforme à la loi. Il s'agit notamment de mettre à jour le protocole d'entente pour y inclure de nouveaux procédés de surveillance et de définir le rôle du représentant du ministère au conseil d'administration. Dans sa réponse, le ministère a précisé que lorsque le vérificateur a communiqué les conclusions de la vérification, le ministère a entrepris de régler ces problèmes sur une base prioritaire.

Le Comité a traité des responsabilités du ministère relativement au protocole d'entente et au conseil d'administration.

5.1. Protocole d'entente

Audiences du Comité

Le Comité s'est renseigné sur le rôle de supervision et les pratiques administratives générales du ministère du point de vue des organismes et sur la nature du rapport sans lien de dépendance que le ministère entretient avec AgriCorp[24]. Le vérificateur provincial a fait remarquer qu'AgriCorp relève directement du ministère et que celui-ci est tenu de surveiller les activités de la société pour s'assurer qu'elle remplit son mandat en conformité avec la loi et les politiques du gouvernement.

Le sous-ministre a expliqué qu'AgriCorp est un organisme constitué par la loi et qu'il est distinct du gouvernement[25]. L'organisme est libre d'entreprendre de nouvelles activités et de chercher à obtenir l'utilisation optimale des ressources au sein des programmes en vigueur. La responsabilité globale des orientations stratégiques de la société relève toutefois du ministère[26]. Le sous-ministre a expliqué la nature du rapport sans lien de dépendance[27] :

> . . . [le ministère] a élaboré avec AgriCorp un protocole d'entente qui précise les responsabilités du conseil, du chef de la direction, du sous-ministre et du ministre. Donc, nous fonctionnons selon les lignes directrices et les principes généraux contenus dans le protocole d'entente. Le protocole

[24] Ibid., p. 313.
[25] Ibid., p. 309.
[26] Ibid.
[27] Ibid., p. 317.

> comporte des annexes qui traitent de certaines activités courantes, mais il me faut revenir sur la question voulant qu'il s'agisse d'un rapport sans lien de dépendance. Il ne s'agit pas d'une interaction régulière quotidienne avec l'organisme. L'organisme est constitué aux fins de mener ces activités de façon indépendante. La responsabilité fondamentale du ministère est de fournir des directives au conseil et de le superviser[28].

Les exigences du protocole d'entente n'ont pas été observées dans tous les cas et plusieurs problèmes ont été relevés au cours des audiences :

- Les principes généraux de la gestion de la Caisse sont énoncés dans le protocole d'entente, mais il n'est pas question dans celui-ci de la négociation quotidienne, comme cela s'est fait sur une période de deux semaines en octobre 1999[29].
- AgriCorp a retenu les services d'un conseiller en placement externe sans recourir au processus d'appel d'offres. En vertu du protocole d'entente, la société aurait dû s'adresser à l'Office ontarien de financement pour obtenir des conseils de placement au sujet de ses activités de placement et d'emprunt.
- Le protocole d'entente prévoit la tenue de réunions à intervalles réguliers entre le chef de la direction et le sous-ministre adjoint[30]. Le sous-ministre a dit avoir participé à des réunions avec le chef de la direction d'AgriCorp sur des questions telles que les placements et l'administration[31]. Toutefois, les questions de gestion financière n'ont pas toutes été abordées.

Conformément à ce qui est dit dans le présent rapport, le ministère s'est engagé à examiner le protocole d'entente. Dans le cadre de cet examen, il se penchera notamment sur des documents tels que la « directive sur la responsabilisation à l'égard des paiements de transfert » et les « lignes directrices sur les meilleures pratiques en matière de protocole d'entente ». Par ailleurs, la directive publiée en février 2000, intitulée « directive sur la création des organismes et la responsabilisation », est importante et permettrait de définir le rapport entre le ministère et l'organisme et le partage des responsabilités.

Recommandation du Comité

Le protocole d'entente doit porter sur toutes les activités de la société, par exemple les procédures et processus administratifs, et sur la normalisation des communications adressées au ministère. Le Comité est arrivé à la conclusion qu'il faut préciser la nature du rapport entre le ministère et AgriCorp dans le

---

[28] Ibid.
[29] Ibid.
[30] Ibid., p. 316.
[31] Ibid.

protocole d'entente révisé pour assurer la conformité avec la loi habilitante et les normes administratives provinciales.

Le Comité fait donc la recommandation suivante :

6. **Le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales doit s'assurer qu'AgriCorp s'acquitte de son mandat au moyen de procédures de déclaration normalisées. Ces examens réguliers permettraient de vérifier la conformité avec la loi habilitante, avec le nouveau protocole d'entente et avec toutes les normes administratives provinciales pertinentes.**

Audiences du Comité (suite)

5.2. Conseil d'administration

Le ministère a souligné qu'AgriCorp avait été constituée comme organisme sans lien de dépendance et que la responsabilité de son fonctionnement relevait de la haute direction de l'organisme et de son conseil d'administration[32]. Le ministère surveille l'administration de l'organisme, lequel rend compte de ses activités par l'intermédiaire du directeur de la Direction des politiques et des programmes, Division des politiques et du financement agricole. Par ailleurs, le chef de la direction d'AgriCorp et le sous-ministre adjoint responsable se réunissent une fois par mois.

En 1999, la structure du conseil consistait en un système de comités multiples[33]. Le sous-ministre a expliqué que le représentant du ministère n'agissait pas comme conseiller de tous les comités et sous-comités et qu'il n'était pas tenu au courant de toutes les discussions des sous-comités[34]. Par ailleurs, le ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales n'était pas informé de tout ce qui figurait à l'ordre du jour quotidien ou mensuel du conseil d'administration et de ses sous-comités ni du contenu de toutes leurs décisions. La responsabilité de l'orientation générale d'AgriCorp continue toutefois de relever du ministère, mais non son fonctionnement quotidien, conformément à ce que nous avons déjà mentionné[35].

AgriCorp a entrepris l'examen de son protocole d'entente pour tenir compte de la « directive sur la responsabilisation à l'égard des paiements de transfert » relativement au nouveau conseil d'administration et des « lignes directrices sur les meilleures pratiques en matière de protocole d'entente ». Le ministère est maintenant membre ayant plein droit de vote du conseil d'administration et il est informé de toutes les mesures administratives[36]. Les innovations suivantes permettront de promouvoir la nouvelle stratégie : l'affectation de ressources de vérification internes supplémentaires et la tenue d'une réunion mensuelle

[32] Ibid., p. 311.
[33] Ibid., p. 312.
[34] Ibid.
[35] Ibid., p. 311.
[36] Ibid., p. 315.

officielle du directeur général de l'administration et du sous-ministre adjoint directement responsable de la Division des politiques et du financement agricole[37].

Recommandation du Comité

La nomination au conseil d'administration d'un représentant à plein temps du ministère qui soit membre votant est une mesure essentielle pour renforcer la responsabilité. Un rapport complet doit être fourni au ministère à intervalles réguliers pour que celui-ci puisse s'assurer que le sous-ministre est au courant des décisions et de l'administration générale d'AgriCorp.

Le ministère a assuré le Comité que les procédures et politiques nécessaires avaient été instaurées pour prévenir la répétition des problèmes financiers relevés par le vérificateur provincial dans le rapport de vérification de 2000. Le Comité est néanmoins arrivé à la conclusion qu'il faut préciser les responsabilités du conseil, plus particulièrement en ce qui concerne le rôle du représentant du ministère au conseil d'administration. Les principes de ce rapport sont énoncés dans le document *Recommandations à l'attention des administrateurs – Processus de gouvernement lié au contrôle*, publié par l'Institut Canadien des Comptables Agréés en 1995. Enfin, il faut adopter des normes administratives pour veiller à ce que le représentant du ministère dépose les rapports nécessaires.

Le Comité fait donc la recommandation suivante :

7. **Le représentant du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales qui siège au conseil d'administration d'AgriCorp doit déposer des rapports auprès du sous-ministre à intervalles réguliers. Ces rapports doivent fournir au ministère un aperçu des décisions du conseil et un résumé de toutes les questions financières et administratives en temps voulu. Le ministère doit examiner ces rapports à la lumière de son propre plan d'activités et en tenant compte du plan d'activités et du rapport annuel d'AgriCorp.**

6. Liste des recommandations du Comité

1. AgriCorp doit rédiger des rapports à intervalles réguliers à l'intention du conseil d'administration sur ses nouveaux mécanismes de responsabilité afin de préserver l'intégrité de la stratégie de placement. Il faut communiquer immédiatement au conseil d'administration et au ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales tout écart par rapport à la stratégie et prendre les mesures correctrices qui s'imposent.

2. AgriCorp doit adopter des normes internes pour l'administration des fonds afin de garantir l'intégrité des fonds qu'elle gère et éviter ainsi l'utilisation inopportune de sommes à des fins non autorisées. La haute direction doit faire rapport de l'instauration de ces normes financières au conseil d'administration

[37] Ibid.

et aux réunions mensuelles prévues avec le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales.

3. AgriCorp doit définir ses besoins à long terme en matière de technologie de l'information avec l'appui stratégique du Bureau du directeur général de l'information pour la fonction publique. Le développement de tout nouveau système doit tenir compte de tous les aspects des besoins définis et mettre l'accent sur la question de la sécurité des données. Par ailleurs, afin d'assurer une acquisition économique et une gestion efficace des services de technologie de l'information, AgriCorp doit respecter les critères provinciaux établis, par exemple les directives et lignes directrices du Conseil de gestion du gouvernement.

4. AgriCorp doit faire rapport au ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales des améliorations que la société compte apporter à sa régie au moyen de la restructuration du conseil d'administration et de la modernisation du système d'information de gestion. Le conseil d'administration doit préciser de quelle façon ces améliorations seront apportées en mettant l'accent sur le renforcement des exigences en matière de communication et de responsabilité.

5. Le représentant du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales qui siège au conseil d'administration d'AgriCorp doit faire rapport au sous-ministre dès qu'il en est avisé de tout écart par rapport aux pratiques établies en matière de régie. Le ministère et AgriCorp doivent entreprendre de concert l'examen des problèmes de régie pour y remédier.

6. Le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales doit s'assurer qu'AgriCorp s'acquitte de son mandat au moyen de procédures de déclaration normalisées. Ces examens réguliers permettraient de vérifier la conformité avec la loi habilitante, avec le nouveau protocole d'entente et avec toutes les normes administratives provinciales pertinentes.

7. Le représentant du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales qui siège au conseil d'administration d'AgriCorp doit déposer des rapports auprès du sous-ministre à intervalles réguliers. Ces rapports doivent fournir au ministère un aperçu des décisions du conseil et un résumé de toutes les questions financières et administratives en temps voulu. Le ministère doit examiner ces rapports à la lumière de son propre plan d'activités et en tenant compte du plan d'activités et du rapport annuel d'AgriCorp.